

Z expozé místopředsedy vlády a ministra financí k návrhu státního rozpočtu ČR na rok 2001*

Vážený pane předsedo,
vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci,
dámy a pánové,

vláda České republiky předstupuje před Poslaneckou sněmovnu s návrhem státního rozpočtu pro rok 2001. Dovolte mi, abych se především zaměřil na *vysvětlení základních principů, na jejichž základě byl návrh státního rozpočtu na příští fiskální rok zpracován*, a pokusil se tyto principy vysvětlit a zdůvodnit.

Těchto principů je v zásadě pět. *Prvním principem*, zcela samozřejmým, je *zhodnocení dosavadního makroekonomického vývoje České republiky v letech předchozích*, a zejména v roce letošním, tedy v roce 2000. Nedílnou součástí je *zhodnocení tohoto vývoje a prognóza makroekonomického vývoje pro kalendářní rok 2001*.

Česká ekonomika se dnes nachází v situaci, kdy počínaje druhým čtvrtletím roku 1999 nepřetržitě roste hrubý domácí produkt a od počátku roku 2000 se rovněž poměrně příznivě vyvíjí míra nezaměstnanosti. Zároveň v roce 1999 míra inflace klesla na nejnižší úroveň za celou dobu existence samostatné České republiky. Dosavadní signály o vývoji nezaměstnanosti v tomto kalendářním roce nenasvědčují tomu, že by v ekonomice existovaly nějaké domácí inflační tlaky, a to ani na straně poptávky, ani na straně nabídky. Je tomu tak i přes současné působení dvou vnějších jevů, které vývoj české ekonomiky bezesporu komplikují. Jde o vývoj kurzu eura k americkému dolaru a v souvislosti s tím pak o vývoj světových cen ropy a zprostředkovaně jiných produktů, jejichž cena se na cenu ropy váže. Česká ekonomika zatím projevuje dobrou schopnost absorpce tohoto vnějšího nárazu, takže lze i přes negativní působení těchto dvou faktorů očekávat poměrně příznivý vývoj celoroční míry inflace – její výše by se měla pohybovat kolem 4 %. V době sestavování základních makroekonomických předpokladů návrhu státního rozpočtu byly známy údaje o hospodaření České republiky za 1. pololetí t. r. Taková situace je i dnes, kdy máme více informací pouze o některých dílčích údajích, nikoliv však makroekonomických – jde o dílčí odvětvové údaje, popřípadě o údaje o nezaměstnanosti za několik posledních měsíců.

* výklad ministra financí ČR Pavla Mertlíka přednesený v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR při prvním čtení návrhu státního rozpočtu dne 19. října 2000

Vývoj posledních měsíců byl předvídan, resp. je spíše příznivější. Domnívám se, že tedy není žádný důvod k tomu, abychom na základě tohoto krátkého vývoje od přípravy návrhu státního rozpočtu do současnosti měnili názor na makroekonomická data, na nichž se návrh státního rozpočtu zakládá. Ten počítá s tím, že hrubý domácí produkt České republiky ve stálých cenách – čili reálný hrubý domácí produkt – vzroste meziročně o 3 %, míra inflace v roce 2001 dosáhne 4,7 % a celoroční míra nezaměstnanosti se v průměru udrží na úrovni zhruba 9 %. Všechny tyto odhady jsou odhady konzervativní v účetním slova smyslu. Znamená to, že jde spíše o dolní úroveň odhadu, vycházíme-li ze spektra odhadů jednotlivých institucí, jak veřejných, jako je třeba Český statistický úřad, tak soukromých, které se zabývají makroekonomickým prognózováním.

Základní čísla celého rozpočtového dokumentu jsou tedy v tradici všech předkladatelů návrhů státního rozpočtu volena způsobem, který označím za opatrný a dostatečně solidní. Prognóza naplňování příjmové, resp. i výdajové stránky založená na těchto číslech je prognózou reálně a realisticky zodpovědně připravenou.

V souvislosti s tímto prvním bodem považuji za důležité zdůraznit, že Ministerstvo financí při platném právním řádu, zejména v oblasti daňové a celní, jakož i za situace daných mandatorních výdajů a při platnosti uvedené makroekonomické prognózy předpokládá, že celkové příjmy státního rozpočtu dosáhnou 636,2 mld. Kč a výdaje 685,2 mld. Kč, přičemž saldo odpovídá deficitu 49 mld. Kč.

Důležitý prvek při konstrukci samotného zákona o státním rozpočtu a údajů, které jsou v tomto návrhu zákona obsaženy, představuje změna metodiky přípravy státního rozpočtu. Parlament České republiky na návrh vlády přijal v tomto kalendářním roce nová rozpočtová pravidla. Tento nový zákon – na rozdíl od rozpočtových pravidel platných do konce letošního roku, podle nichž byl sestaven ještě státní rozpočet na rok 2000 – zahrnuje do výdajové strany státního rozpočtu novou kapitolu „Operace státních finančních aktiv“. Na výdajové i příjmové straně se proto objevují některé položky, které v předchozích rozpočtech chyběly.

Podíváme-li se na návrh rozpočtu optikou staré metodiky platné do současnosti, potom by příjmy státního rozpočtu byly vyčísleny částkou 630,7 mld. korun, výdaje částkou 650,7 mld. Kč, saldo by dosáhlo výše 20 mld. Kč.

Druhým principem, kterým se vláda při přípravě návrhu státního rozpočtu řídila, byly *rozpočtové priority vlády*. Vláda na svém jednání na jaře letošního roku v návaznosti na své programové prohlášení a na zprávu o plnění programového prohlášení vlády za první dva roky její činnosti přijala usnesení, kterým určila *tři* rozpočtové priority pro fiskální rok 2001. Přitom pořadí rozpočtových priorit zároveň vyjadřuje stupeň jejich významnosti.

První prioritou je oblast vzdělání. Vzdělání chápáné jako komplexní pojem zdaleka nezahrnuje pouze kapitolu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy; zahrnuje i jiné aktivity, které lze nalézt v jiných výdajových položkách návrhu státního rozpočtu a které také souvisejí se snahou vlády o zvýšení vzdělanosti občanů České republiky. Jde tedy rovněž o oblast vědy, výzkumu, vývoje a řadu dalších souvisejících oblastí.

Druhá priorita zůstává shodná s návrhem rozpočtu na letošní rok; jsou jí programy nezbytné pro vstup do Evropské unie. Zde bych rád upozornil, že

návrh státního rozpočtu je poprvé z hlediska dosavadních zkušeností ČR připraven rovněž tak, aby byl koordinován s národním programem, který schválila vláda na jaře tohoto roku. Jde tedy o údaje, které již byly v rámci jiného velmi významného materiálu ve vztahu k Evropské unii projednávány. S touto skutečností souvisí také významnější podíl Ministerstva zahraničních věcí, a to jako odborného orgánu vlády, na přípravě státního rozpočtu; jako orgánu, který je schopen jednoznačně říci, který z programů zahrnutých do výdajové strany rozpočtu je nutné plnit v následujícím fiskálním roce tak, abychom splnili jednotlivé kroky vyplývající z pozičních dokumentů a ostatních dokumentů týkajících se našeho vztahu k Evropské unii.

Třetí rozpočtovou prioritou je regionální rozvoj, včetně rozvoje zaměstnanosti. Rovněž tato priorita byla vládou chápána široce, protože tento rozvoj v sobě v regionálním průmětu koncentruje celou řadu oblastí průmyslové politiky a dalších hospodářských politik.

Třetím principem, podle něhož vláda přistupovala k tvorbě návrhu státního rozpočtu, bylo *zachování reálné mzdové úrovně ve veřejném sektoru*. Výjimku tvoří mzdová úroveň pedagogických pracovníků v sektoru školství, tedy učitelů, kde návrh předpokládá – a myslím, že velmi správně – růst. Vláda si uvědomuje význam právě této profesní kategorie z hlediska dlouhodobé konkurenceschopnosti a sociálního blaha České republiky a jejich občanů.

Čtvrtým principem je *maximální úspornost na výdajové straně státního rozpočtu*. Ministerstvo financí ve spolupráci se Světovou bankou koncem loňského roku zahájilo společný program, který se jmenuje Revize výdajové stránky rozpočtu ČR. Výsledky programu, které měla vláda, resp. Ministerstvo financí, k dispozici v době přípravy návrhu státního rozpočtu, byly dílčí a plný efekt tohoto externího zhodnocení efektivnosti výdajové strany státního rozpočtu očekáváme až v příštím roce. Výrazněji tedy ovlivní až přípravu návrhu rozpočtu na fiskální rok 2002. Přesto dílčí poznatky spolu s našimi zkušenostmi byly aktivně využity již letos právě proto, abychom nezbytné škrty na výdajové straně navrhovali především způsobem, který dbá na efektivnost jednotlivých programů. Šlo o škrty selektivní, nikoli plošné. Vláda se poctivě snažila nalézt takové oblasti úspor, kde jsou úspory žádoucí, a naopak zachovat či eventuálně posílit ty programy, které byly v minulosti podfinancovány.

Posledním, mediálně velmi diskutovaným *pátým principem* byla *otázka, zda použijeme „starou“ metodiku, tedy stará rozpočtová pravidla, pro dosažení výše deficitu na úrovni 20 mld. Kč*. Tento princip byl rovněž zakotven v jednom z usnesení vlády. Domníváme, že jeden z klíčových prvků programového prohlášení vlády v oblasti veřejných financí, tj. dosáhnout v delším období vyrovnaného a vnitřně stabilního systému veřejných financí, je nutné plnit rovněž postupným snižováním deficitů státního rozpočtu. Závazek dosáhnout úrovně 20 mld. Kč lze diskutovat v ekonomickém slova smyslu – zda to má být 20, 21, 19 mld. Kč apod. –, nicméně trend vedoucí k číslu tohoto řádu je podle mého názoru objektivně ekonomicky zcela dobře zdůvodnitelný.

Vážené dámy, vážení pánové, dovoluji, abych se vyjádřil k některým *prvkům návrhu* státního rozpočtu, které byly nejvíce diskutovány, a to i na za-

sedání rozpočtového výboru, které se zabývalo tímto návrhem státního rozpočtu a které předcházelo dnešnímu jednání Poslanecké sněmovny.

Jedním z dvou témat, k nimž bych se rád vyjádřil, je otázka *celkové reformy systému veřejných financí*. Vláda ČR celkovou reformu systému veřejných financí zapsala do svého programového prohlášení právě do začátku části, která se věnuje finanční politice a hospodářské politice jako celku. Domníváme se, že je to velmi důležitá priorita. Státní rozpočet pro rok 2001 je státním rozpočtem, který poprvé vychází z prvních dílčích kroků reformy veřejných financí. Je zásluhou i Poslanecké sněmovny a celého Parlamentu ČR, že první dílčí, ale velmi významné kroky již proběhly. Mám na mysli zejména právě schválení nových rozpočtových pravidel, která jsou normou spíše technokratickou, nepřilíš viditelnou z pohledu veřejnosti, ale nesmírně významnou. Významnou mimo jiné právě proto, že poprvé v historii ČR umožňují vznik státní pokladny a na jejím základě využití moderního systému řízení celkových aktiv a pasiv státního rozpočtu a řízení výdajové stránky rozpočtu, tedy to, čemu se říká public expenditure management. Nová rozpočtová pravidla k tomu vytvořila právní předpoklady. V tomto smyslu nová rozpočtová pravidla sama o sobě představují základní systémovou změnu v procesu reformy veřejných financí jako celku.

V současné době probíhají na Ministerstvu financí velmi intenzivní práce na přípravě systému státní pokladny a předpokládáme, že nejpozději začátkem roku 2002, tj. s působností dalšího rozpočtu, by tato nová instituce v rámci Ministerstva financí již mohla začít reálně fungovat a plnit svůj účel.

Spolu s tím bych rád připomněl navazující a velmi úzce související zákon o majetku státu, který dává mnohem lepší podmínky právě pro integrované řízení celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu.

Dále – a nikoli v poslední řadě – byly přijaty důležité zákony, které se bezprostředně týkají vzniku krajského zřízení a reformy veřejné správy. Rovněž došlo ke schválení dílčích, leč velmi důležitých zákonů zakotvujících prvky fondového hospodaření ve dvou důležitých oblastech, tj. v oblasti dopravy, resp. dopravní infrastruktury, a v oblasti bydlení. Tyto nové prvky právního řádu České republiky návrh státního rozpočtu významně ovlivnily. Připravují se i další kroky reformy veřejných financí, z nichž jako nejdůležitější bych uvedl přípravu změn ve výběru daní a cel, postupnou přípravu modernizace daňové soustavy nebo celkové finanční soustavy, samozřejmě včetně sociálního pojištění, a v neposlední řadě sociální reformu a v ní zejména reformu penzijní, u níž přípravná fáze již vstoupila do úrovně vládní schválených návrhů základního zákona.

Stejně jako v mnoha jiných zemích je celková reforma veřejných financí programem na celou řadu let, programem přesahujícím funkční období jedné vlády. V ČR jsme první kroky učinili právě loni a návrh státního rozpočtu na rok 2001 je prvním, který tyto kroky reflektuje, samozřejmě v menší míře, než tomu bude u rozpočtů následujících.

Druhý bod, ke kterému bych se rád vyjádřil právě v návaznosti na jednání rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, je otázka využití *předpokládaného jednorázového příjmu státního rozpočtu* získaného z uvažovaného *prodeje licencí na novou generaci systému mobilní telefonie*, označované jako UMTS.

Rád bych za prvé uvedl, že tento jednorázový příjem není v tomto návrhu státního rozpočtu jednorázovým příjmem jediným. Jako jiný jednorázový příjem bych zmínil např. některé očekávané položky v oblasti příjmů z de-blokací pohledávek České republiky vůči zahraničí čili tzv. zahraničního dluhu. Dále bych připomněl, že i v rozpočtech celé řady minulých let byly takovéto jednorázové příjmy v různé míře zapojovány. Tak například do roku 1996 byly v návrzích státních rozpočtů každoročně schváleny příjmy ve formě dotací z Fondu národního majetku, v letošním a v loňském roce jsou do rozpočtu zahrnuty příjmy z prodeje podílu státu, reprezentovaného Ministerstvem financí, v Československé obchodní bance, a bylo by jistě možné podrobně uvést celou řadu případů dalších.

Na druhé straně je třeba říci i to, že stejně, jako má návrh státního rozpočtu jednorázové příjmy, má i jednorázové výdaje. Je tomu tak každý rok – při rekapitulaci jenom za poslední dva roky, tj. rok letošní a příští, pak půjde mimo jiné o jednorázové výdaje, které jsou spojeny právě s reformou veřejné správy. Ale to je jenom jeden z dílčích příkladů.

Tuto část bych tedy ukončil vyjádřením přesvědčení, že je obvyklou praxí v koncepci všech rozpočtů České republiky, že obsahují jednotlivé jednorázové položky jak na příjmové, tak na výdajové stránce státního rozpočtu, a sám o sobě případ UMTS není ničím mimořádným. To, co je na něm jistě neobvyklé, je výše očekávaného příjmu. Nemám však na mysli, že by tato výše byla nerealistická, naopak je velmi uměřená; a já věřím, že se podaří realizovat příjem vyšší. V absolutním slova smyslu jde však o částku velmi vysokou.

Příjmy a výdaje státního rozpočtu nejsou spolu z velké části nějakým jednoznačným způsobem vzájemně provázány. Nelze říci, že koruna v příjmu přijatá jistým způsobem je určena k použití nějakým jiným, přesně definovaným způsobem. Rozhodně však není cílem vlády České republiky – a je to rovněž bod, který se objevuje v našem programovém prohlášení – vytvářet zbytečné výdaje a způsobovat neodůvodněné nárůsty deficitů státního rozpočtu, resp. státního dluhu. V této souvislosti je vláda České republiky připravena hledat všechny možné cesty k tomu, aby eventuální dodatečné příjmy státního rozpočtu byly použity buď na snížení státního dluhu, nebo na velmi dobře zdůvodněné investiční výdaje. Zde musím zmínit zejména oblast dopravní infrastruktury a jiných infrastruktur, u nichž existuje obrovský reálný dluh této ekonomiky, který bude třeba zaplatit. Vláda je tedy připravena v průběhu příštího kalendářního roku část výnosů Fondu národního majetku v částce řekněme kolem 20 mld. Kč použít na pokrytí části současného dluhu.

Konečně, dámy a pánové, na závěr svého expozé k návrhu státního rozpočtu bych se rád vyjádřil *obecněji ke struktuře výdajové strany* státního rozpočtu.

Tak jako každým rokem předpokládá vláda i v roce 2000, že návrh státního rozpočtu na rok 2001 bude nejen podroben velmi důkladnému rozboru ze strany jednotlivých parlamentních výborů, resp. výborů Poslanecké sněmovny, ale i že k tomuto návrhu státního rozpočtu bude vyslovena celá řada pozměňovacích návrhů, jakým způsobem výdajové položky upravit. To je typická agenda pro rozpočtový výbor a pro ostatní výbory Poslanecké sněmovny a poté pro druhé čtení a třetí čtení návrhu státního rozpočtu v rámci pléna Poslanecké sněmovny. Stejně jako v předchozích letech je vláda při-

Bilance návrhu státního rozpočtu na rok 2001

v mld. Kč

	státní rozpočet 2000	očekávaná skutečnost (OS)2000	návrh st. rozpočtu 2001	rozíl 2001- OS2000	index 2001/ OS2000*	oček. skt. 2000 (podíl v %)*	návrh 2001 (podíl v %)*
Daňové příjmy celkem	569,1	564,7	594,5	29,8	105,3	94,4	93,4
v tom: příjmy z daní a poplatků	347,5	344,2	360,1	15,9	104,6	57,6	56,6
pojistné na soc. zabezpečení	221,6	220,5	234,4	13,9	106,3	36,9	36,8
Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté dotace	23,1	33,2	41,7	8,5	125,5	5,6	6,6
Příjmy celkem	592,2	597,9	636,2	38,3	106,4	100,0	100,0
Sociální dávky (bez akt. politiky zaměstnanosti)***	253,7	256,3	272,0	15,7	106,1	37,5	39,7
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	53,2	53,4	63,9	10,5	119,6	7,8	9,3
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem a přiděly FKSP	19,4	19,4	22,8	3,4	117,4	2,9	3,4
Úroky a ostatní finanční výdaje	18,3	18,4	22,8	4,4	123,5	2,7	3,3
Ostatní neinvestiční nákupy a související výdaje RO	40,6	40,4	49,4	9,0	122,3	5,9	7,2
Neinvestiční transfery a půjčky veřejným rozpočtům územní úrovně	27,3	29,0	18,0	-11,0	62,2	4,2	2,6
Neinvestiční dotace a půjčky neziskovým organizacím	3,9	6,4	6,2	-0,2	96,8	0,9	0,9
Neinvestiční transfery a půjčky příspěvkovým organizacím	62,0	61,5	72,5	11,0	117,8	9,0	10,6
Neinvestiční transfery fondům sociálního a zdravotního pojištění	28,2	27,7	28,0	0,3	101,0	4,1	4,1
Neinvestiční dotace státním fondům	2,5	2,4	4,2	1,8	174,5	0,4	0,6
Neinvestiční transfery do zahraničí	1,9	1,9	2,9	1,0	152,0	0,3	0,4
Neinvestiční půjčky do zahraničí (vládní úvěry)	2,4	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Dotace a půjčky podnikatelským subjektům	35,1	88,2	52,1	-36,1	59,1	12,9	7,6
Ostatní běžné výdaje**	17,3	16,3	19,7	3,4	120,7	2,4	2,9
Běžné výdaje celkem	565,8	621,5	634,5	13,0	102,1	91,0	92,6
Kapitálové výdaje celkem	61,6	61,4	50,7	-10,7	82,7	9,0	7,4
Výdaje celkem	627,4	682,9	685,2	2,3	100,3	100,0	100,0
Schodek	-35,2	-85,0	-49,0	36,0			

vysvětlivky: * počítáno z údajů v tis. Kč

** Zahrnuje výdaje nezahrnuté do výše vyjmenovaných titulů, např. příspěvky na stavební spoření, penzijní připojištění, vládní rozpočtovou rezervu v kapitole VPS.

*** vč. dávek do zahraničí vykazovaných na podseks. pol. 553

pravěna diskutovat o různých modalitách výdajů a očekává, že výsledná podoba státního rozpočtu bude korigována tam, kde bude příslušná většinová vůle poslanců, která je vždy podložena celou řadou reálných potřeb rozvoje české společnosti a českého národního hospodářství.

Byl bych rád, kdyby tato diskuze tedy proběhla právě v rámci, o němž jsem hovořil, to znamená v rámci výborů a v rámci druhého a třetího čtení. Nyní je rozhodující posouzení toho, jakým způsobem je utvořena celková konstrukce státního rozpočtu.

Vážené dámy, vážení pánové, chtěl bych dodat, že dokument provázející návrh zákona o státním rozpočtu je letos velmi podrobný. Připomínám zejména sešit, který se týká hospodaření veřejných rozpočtů jako celku a popisu hospodaření transformačních institucí; tento materiál byl připraven v podrobnosti a míře transparentnosti, které jsou v porovnání se všemi rozpočty České republiky dosud nejvyšší. Podobný rozbor se objevil již v minulém návrhu a během letošního roku došlo k jeho rozpracování. Vzhledem k tomu, že jsem se pokusil uvést základní fakta a základní koncepci návrhu státního rozpočtu, je nyní možné postoupit k obecné rozpravě, především o makroekonomických a koncepčních souvislostech tohoto rozpočtu. Zároveň je možné, abych Vás jménem vlády České republiky požádal o to, abyste propustili tento návrh do druhého čtení.

SUMMARY

JEL Classification: A1, E6

Keywords: state budget – macroeconomics

Exposé to the 2001 State Budget Discussion in the Czech Parliament

Pavel MERTLÍK – Czech Minister of Finance

Finance Minister Pavel Mertlík outlined the principles of 2001 state budget. First he analysed the macroeconomic conditions that influence the state budget – expected inflation rate, GDP growth the rate of unemployment. Further affecting the state budget arithmetic are the exchange rate of the Czech koruna and the price of oil. New budgetary rules approved during 2000 impart a new framework for state budget preparation. The minister stressed that the 2001 state budget addresses the government's top priorities: education, EU accession, and a proactive employment policy. Restricting expenditures was cited as another priority. Furthermore, he explained the government's approach to using privatization revenues from the sale of UTMS licenses in 2001.